

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Indonesia merupakan negara yang menganut paham negara hukum yang ditegaskan dalam konstitusi negara yakni *rechstaat* bukan *Machstaat*,¹ dan menerapkan bentuk pemerintahannya adalah republik. Istilah *rechtstaat*, sebagaimana telah dibicarakan sebelumnya, merupakan istilah yang digunakan sebagai konsep negara hukum bagi negara-negara Eropa Kontinental atau yang disebut *rechtstaat*. Sungguhpun demikian ada juga pendapat lain yang menyamakan pemakaian konsep *rechtstaat* dengan *rule of law*, diantaranya W. Friedmann dalam anggapannya, W. Friedman mengatakan *rechstaat* mengandung arti pembatasan kekuasaan negara hukum. Akan tetapi secara umum pemakaian istilah *rechstaat* digunakan oleh kelompok negara Eropa Kontinental. Hal itu diperjelas dengan adanya perbedaan konsep negara hukum yang dikemukakan oleh Fredrick Julius Stahl (*rechstaat*) dengan A.V.Dicey (*rule of law*), sebagaimana telah diuraikan.

Sebaliknya di Indonesia, *rechstaat* tidak diartikan secara langsung sebagai negara hukum, tetapi istilah *rechstaat* dipahami sebagai negara berdasar atas hukum, sebagaimana dinyatakan dalam penjelasan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebelum

¹ Jimly Asshiddiqie, 2009, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta, Penerbit Sinar Grafika, Hal. 57

amandemen dibagian Sistem Pemerintahan bagian pertama yang telah diubah pada amandemen ketiga Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 diubah menjadi pasal 1 ayat (3) Negara Indonesia adalah negara hukum. Oleh karena itu, konsep *rechstaat* Indonesia tidak dapat dikategorikan langsung ke dalam konsep *rechstaat* Eropa Kontinental atau tidak dapat diindetikkan dengan konsep *rule of law* atau Anglo Saxon, sebelum terlebih dahulu, memahami apa unsur-unsur dan bagaimana tujuan negara berdasarkan atas hukum itu.²

Tujuan negara Indonesia sebagaimana dalam alinea keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945³, meliputi:

- a) Melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia;
- b) Memajukan kesejahteraan umum;
- c) Mencerdaskan kehidupan bangsa;
- d) Ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Dengan demikian, dipahami bahwa tujuan negara Indonesia adalah menciptakan masyarakat adil dan makmur, dengan kata lain masyarakat yang sejahtera. Karena kata adil tidak saja menunjuk pada material semata, tetapi lebih dekat pada spiritual. Oleh karena itu, konsep *rechstaat* bagi

² Sayuti, "Konsep *Rechtstaat* Dalam Negara Hukum Indonesia (Kajian Terhadap Pendapat Azhari)", Jurnal Kajian Ekonomi Islam dan Kemasyarakatan, Volume 4, Nomor 2, Desember 2011, Hal-101.

³ Ibid. Hal-103.

Indonesia merupakan negara berdasarkan atas hukum yang dikategorikan kepada negara kesejahteraan (*verzorgingstaat*), yaitu negara yang makmur material dan makmur spiritual.

Berdasarkan pengertian tersebut maka harus diadakan jaminan bahwa hukum itu sendiri akan dibangun dan ditegakan menurut prinsip-prinsip demokrasi rakyat atau kedaulatan rakyat bukan kekuasaan belaka.

Implikasi yuridis atas paham negara yang di anut, maka hukumlah yang menjadi komando tertinggi (*supremasi*) dalam penyelenggaraan negara, baik menurut hukum-hukum dasar yang tertulis (Pancasila dan Undang-Undang Dasar) maupun hukum dasar tidak tertulis yang tumbuh dan berkembang dalam kehidupan bernegara, sehingga semua penyelenggaraan negara oleh lembaga-lembaga negara harus mengacu dan tunduk pada pancasila dan konstitusi negara.

Dalam praktik penyelenggaraan negara tidak semuanya mengacu pada konstitusi negara (yang tertulis dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945), karena tidak semua mampu diatur dan diakomodir secara komprehensif dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Mengingat perkembangan situasi dan kondisi sistem ketatanegaraan yang selalu berubah-ubah sesuai dengan kebutuhan masyarakat.

Muncul isu-isu menarik yang cukup sentral dalam kaitanya dengan penyelenggaraan sistem ketatanegara Indonesia. Terutama yang berhubungan dengan penyelenggaraan negara oleh lembaga-lembaga

negara. *Pertama*, munculnya isu yang berkaitan dengan keinginan untuk menghidupkan kembali MPR sebagai lembaga tertinggi negara.⁴ *Kedua*, menghidupkan kembali Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) sebagai arah politik dan pembangunan nasional.⁵

Munculnya berbagai macam isu hukum dalam bidang ketatanegaraan tersebut, sangat berkaitan erat dengan problematika-problematika yang dihadapi atau ditemui dalam penyelenggaraan negara oleh pemerintah melalui lembaga-lembaga negaranya yang tidak mampu untuk hanya sekedar mengacu pada hukum tertulis.

Salah satunya adalah penyelenggaraan pembangunan nasional yang tidak lagi mengenal adanya Garis Besar Haluan Negara sebagai dasar haluan bagi lembaga negara dalam menyelenggarakan pembangunan nasional, melainkan diganti dengan konsep Rencana Pembangunan Jangka Menengah dan Panjang (RPJM-P).

Hal tersebut disebabkan kedudukan dan kewenangan MPR-RI yang tidak lagi memiliki kewenangan untuk membentuk dan menetapkan GBHN, Saat ini arah pembangunan nasional hanya didasarkan pada visi misi presiden terpilih dan RPJM-P yang ditetapkan setiap 4 tahun sekali. Dan Visi-Misi tersebut cenderung berubah-ubah bilamana terjadi pergantian presiden dan tak ada indikator yang menjadi ukuran batasan

⁴ Agung Gunanjar (Ketua Komisi II DPR-RI fraksi Golkar) yang disampaikan dalam dialog “menata ulang system ketatanegaraan Indonesia” yang termuat dalam *Carut Marut Tata Negara Akibat Melampaui Konstitusi*, <http://www.pikiran-rakyat.com>, yang dirilis pada 13 november 2013, di akses pada 14 November 2018

⁵ Rakhmatulah, “*GBHN dihidupkan kembali , Mahfud MD harus dilakukan Amandemen UUD*”, <https://nasional.sindonwes.com>, dirilis jum’at 9 maret 2018, di akses pada 14 November 2018.

pencapaiannya. Sementara dilain sisi, MPR juga menetapkan visi misi Indonesia 2001-2020 melalui TAP MPR Tahun 2001.

Seolah-olah Indonesia secara substansi kehilangan arah dalam segi penyelenggaraan negara sebagai pemusatan arus ketatanegaraan Indonesia. Selain yang menjadi alasannya juga, bahwa praktik penyelenggaraan negara saat ini cenderung melampaui kewenangan yang diatur dalam konstitusi.

Atas situasi tersebut diperlukan suatu gagasan baru dalam memecahkan kebuntuan atas carut-marutnya sistem penyelenggaraan negara. salah satu gagasan yang cukup lama untuk di eksistensikan kembali dalam memecahkan problematika dalam penyelenggaraan negara adalah melalui Konvensi Ketatanegaraan sebagai pelengkap, penyesuaian konstitusi negara dengan situasi ketatanegaraan.

Dalam praktik penyelenggaraan negara pemerintah menjadikan konvensi ketatanegaraan sebagai salah satu sumber hukum dan rujukan dalam ketatanegaraan oleh lembaga-lembaga negara. Konvensi ketatanegaraan adalah suatu kebiasaan yang dilakukan oleh setiap negara yang di praktikan secara langsung oleh negara itu sendiri.

Menurut Dicey Konvensi ketatanegaraan maka terdiri atas :

(1) konvensi adalah bagian dari kaidah ketatanegaraan (konstitusi) yang tumbuh, di ikuti dan di taati dalam praktik penyelenggaraan Negara; (2) konvensi sebagai bagian konstitusi tidak dapat di tegakkan oleh (melalui) pengadilan; (3) konvensi di taati semata-mata di dorong oleh tuntutan etika, akhlak atau politik dalam penyelenggaraan Negara; (4) konvensi adalah ketentuan-ketentuan mengenai bagaimana seharusnya (sebaliknya) *discretionary powers* di laksanakan.

Konvensi merupakan salah satu sumber hukum yang dipraktikkan diberbagai negara baik dalam negara yang menganut system hukum civil law dan system hukum common law. Dalam bukunya Prof.Jimly Asshiddiqie menegaskan bahwa konvensi ketatanegaraan (*conventions of the constitutions*) yang berlaku dan di hormati dalam kehidupan ketatanegaraan, walaupun tak dapat di paksakan oleh pengadilan apabila terjadi pelanggaran didalamnya.

Di Indonesia, cukup banyak pula bentuk-bentuk konvensi ketatanegaraan yang pernah dipraktikan dalam penyelenggaraan sistem ketatanegaraan Indonesia antarlain sebagai berikut ⁶:

1. Maklumat pemerintah tanggal 14 November No.X atas nama wakil presiden yang merubah sistem pemerintahan dari presidensil ke parlementer;
2. Pidato dalam rapat umum, rapat raksasa Presiden Republik Indonesia (orde lama) pada setiap tanggal 16 Agustus;
3. Pidato Kenegaraan Presiden Republik Indonesia dihadapan sidang paripurna Dewan Perwakilan Rakyat pada setiap tanggal 16 Agustus;
4. Tap MPR No.1/MPR/1983 tentang mempertahankan UUD 1945 dan diperkenalkannya referendum dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia;

⁶ Belajar Hukum, “Contoh Konvensi Ketatanegaraan di Indonesia”, <http://hukuminformasi.blogspot.com/2013/09/contoh-konvensi-ketatanegaraan-di.html>, dirilis tahun 2013, diakses 9 Januari 2019.

5. Praktik Musyawarah mufakat yang dilakukan oleh lembaga tinggi negara MPR-RI;
6. Penjelasan Presiden terhadap Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara di hadapan Dewan Perwakilan Rakyat;
7. Adanya menteri Negara non departemen dan pejabat negara setingkat menteri;

Dalam kaitannya dengan konvensi ketatanegaraan dalam penyelenggaraan negara maka berimplikasi terhadap lembaga-lembaga negara yang salah satunya adalah Majelis Permusyawaratan Rakyat, maka dalam hal ini penulis mengerucutkan pengkajian terhadap sidang tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang membahas laporan kinerja presiden (lembaga negara) sebagai sebuah konvensi.

Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia yang selanjutnya disingkat MPR-RI adalah lembaga negara yang merupakan perwujudan system demokrasi rakyat. Demokrasi rakyat dilaksanakan oleh MPR-RI dengan berlandaskan Prinsip Kedaulatan Rakyat dan dijalankan menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disingkat UUD NRI'1945).

Prinsip Kedaulatan Rakyat tidak lagi berada pada MPR-RI melainkan berada secara langsung pada rakyat yang di jalankan oleh lembaga negara berdasarkan Pancasila dan UUD NRI'1945 sebagai hasil amandemen ke-4.

Menurut Jimly Asshiddiqie mengemukakan :

Demokrasi tidak boleh dijadikan bibir dan bahan rektorika belaka. Demokrasi juga bukan hanya pelebagaan gagasan-gagasan luhur tentang kehidupan bernegara yang ideal, melainkan juga merupakan persoalan tradisi dan budaya politik egaliter dan realitas pergaulan hidup yang berkeragaman atau plural, dengan saling menghargai perbedaan satu sama lain⁷.

Oleh karena itu, perwujudan gagasan demokrasi harus lah diatur berdasar atas hukum. Perwujudan gagasan demokrasi memerlukan instrumen hukum.

Lebih lanjut Jimly Asshiddiqie mengemukakan :

Secara prinsip kedaulatan rakyat (*democratie*) dan kedaulatan hukum (*nomocratie*) hendaklah di selenggarakan secara beriringan sebagai dua sisi dari mata uang yang sama. Untuk itulah Undang-Undang Dasar Republik Indonesia hendaklah menganut pengertian bahwa Negara Republik Indonesia adalah Negara Hukum yang demokratis (*demokratische rechtsstaat*) dan sekaligus adalah Negara Demokrasi yang berdasar atas hukum (*constitutional democracy*) yang tidak dapat dipisahkan satu sama lain.⁸

Kedudukan MPR-RI pasca amandemen Undang-Undang Dasar tahun 1945 tidak lagi sebagai lembaga tertinggi negara karena kedaulatan tidak lagi dilakukan sepenuhnya oleh MPR-RI melainkan kedaulatan ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar Tahun 1945. Susunan MPR-RI terdiri dari anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan juga Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih di pemilihan umum. Dalam hal kewenangan MPR-RI memiliki kewengan untuk mengubah dan mentapkan Undang-Undang Dasar, melantik presiden dan wakil presiden,

⁷ Jimly Asshiddiqie, *Op.cit.* Hal 58.

⁸ *Ibid.*

dan memberhentikan presiden dan wakil presiden menurut Undang-Undang Dasar.

Berdasarkan, Pasal 6 ayat 4 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2014 berbunyi: *"MPR menetapkan pertanggungjawaban pengelolaan anggaran MPR dalam peraturan MPR sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan"*⁹. Dan Pasal 66 ayat 4 Peraturan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2014 berbunyi: *"MPR dapat menyelenggarakan sidang tahunan dalam rangka memfasilitasi lembaga-lembaga negara menyampaikan laporan kinerja"*¹⁰. Hal ini MPR memiliki agenda yang cukup strategis dalam kaitannya dengan laporan kinerja laporan lembaga-lembaga negara salah satunya laporan kinerja presiden dan wakil presiden setiap tanggal 16 agustus.

Dan saat ini sidang tahunan MPR-RI menjadi salah satu konvensi ketatanegaraan di Indonesia. Namun, di lain sisi kejelasan dan kosenkuenasi hasil sidang tahunan MPR-RI masih bersifat abstrak terutama dalam hal dapat atau tidaknya dijadikan rujukan dalam evaluasi dan penyelenggaraan lembaga-lembaga negara kedepannya.

Pada pokoknya konvensi ketatanegaraan berfungsi sebagai penyempurna dan pelengkap konstitusi negara sebagai dasar pijakan dalam penyelenggaraan system ketatanegara. Konvensi ketatanegara diakui oleh

⁹ Undang-Undang Republik Indonesia No.17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

¹⁰ Peraturan Majelis Permusyawaratan Rakyat No. 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia.

pemerintah maupun para ahli hukum tata negara sebagai sumber hukum di Indonesia. Artinya konvensi ketatanegara dapat diterapkan sebagai sumber hukum dalam penyelenggaraan negara di Indonesia. Namun, yang menjadi titik persoalan hari ini adalah *Pertama*, mengenai sejauh mana konvensi ketatanegara tersebut benar-benar dijalankan oleh penyelenggara negara, yang tentunya dalam menghadapi situasi ketidakmampuan hukum mengikuti perkembangan masyarakat. *Kedua*, sejauh mana konvensi ketatanegaraan tersebut mampu mengikat dan memiliki kekuatan hukum bagi penyelenggara negara.

Konvensi ketatanegaraan benar-benar dijalankan dalam mengisi kekosongan hukum maupun dalam mengevaluasi dan memperbaiki kinerja penyelenggara negara. Sehingga, dalam kaitannya sidang tahunan MPR-RI yang membahas laporan kinerja Presiden sebagai sebuah konvensi. Maka, sidang laporan kinerja Presiden apakah dijalankan untuk mengukur kinerja Presiden dan menjadi dasar memperbaiki system pemerintahan ataukah hanya sekedar formalitas MPR-RI dalam menjalankan sidang tahunan itu. Namun, tidak nilai mengikat bagi lembaga negara dan/atau pemerintah dalam memperbaiki penyelenggaraan negara. Untuk itulah perlu dikaji secara mendalam mengenai implikasi laporan kinerja Presiden dalam sidang tahunan MPR-RI sebagai sebuah konvensi ketatanegaraan.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, maka penulis di sini merumuskan beberapa rumusan permasalahan, antara lain :

1. Bagaimana keabsahan Sidang Tahunan MPR sebagai konvensi ketatanegaraan ?
2. Apakah implikasi hukum sidang tahunan MPR sebagai konvensi ketatanegaraan terhadap sistem hukum ketatanegaraan Indonesia ?

C. Tujuan Penelitian

Sebagai tindak lanjut dari masalah yang telah ditetapkan di atas, maka tujuan di lakukannya penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui dan mengkaji apakah sidang tahunan MPR sebagai koneksi ketatanegaraan sah atau tidak dan apakah dapat dijadikan sebagai arah haluan penyelenggaraan negara dan atau hanya menjadi sebuah rekomendasi yang tidak memiliki akibat hukum tertentu.
2. Untuk mengetahui dan mengkaji akibat hukum atau implikasi hukum sidang tahunan MPR-RI sebagai konvensi ketatanegaraan Indonesia terhadap sistem hukum ketatanegaraan Indonesia.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini dapat bermanfaat :

a) Untuk Penulis

Sebagai prasyarat untuk memenuhi tugas akhir guna menyelesaikan studi Strata-1 Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Malang, Sekaligus memberikan wawasan baru

kepada penulis terkait implikasi hukum terhadap konvensi ketatanegaraan dalam sidang tahunan MPR.

b) Bagi Mahasiswa

Dengan penelitian ini diharapkan dapat memperluas wawasan keilmuan mahasiswa sebagai civitas akademika yang dituntut untuk bisa mengkaji, menggali sesuatu hal yang baru dalam disiplin intelektual, yang secara khusus dalam bidang ketatanegaraan yang berkaitan konvensi ketatanegaraan dalam sidang tahunan MPR.

c) Bagi Masyarakat

Sebagai sumber pengetahuan baru bagi masyarakat umum dalam memahami system ketatanegaraan Indonesia dalam kaitanya dengan konvensi ketatanegaraan dalam sidang tahunan MPR dari masa ke masa.

d) Bagi Majelis Permusyawaratan Rakyat

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan hukum atau rekomendasi dalam memperbaiki system ketatanegaraan Indonesia, terkhususnya dalam kaitanya dengan penerapan konvensi ketatanegaraan laporan kinerja presiden dalam sidang tahunan MPR sebagai bahan rujukan dan evaluasi kinerja pemerintah dalam setiap tahun.

E. Kegunaan Penelitian

Dengan diadakannya penelitian ini, nantinya di harapkan dapat memberikan hasil yang bermanfaat yaitu :

1. Untuk dijadikan sebagai sumber informasi dalam menjawab permasalahan-permasalahan yang terjadi dalam proses pembelajaran terutama dalam lingkup lembaga legislatif terutama dapat di jadikan sebuah referensi yang tepat.
2. Untuk menambah dan mendalami ilmu pengetahuan tentang hukum khususnya dalam bidang ketatanegaraan yang berkaitan dengan konvensi ketatanegaraan dalam rapat sidang tahunan MPR.
3. Untuk memberikan masukan-masukan yang lebih terhadap konfigurasi jalannya ketatanegaraan Indonesia yang lebih baik.
4. Untuk memberikan pemahaman bagi setiap kalangan manfaat yang di timbulkannya konvensi ketatanegaraan ini dalam rapat tahunan MPR yang dapat berpengaruh dari penguatan atau melemahkan kembali lembaga-lembaga yang berdaulat.

F. Metode Penelitian

F.1. Metode Pendekatan

penelitian ini merupakan penelitian kepustakaan dengan menggunakan metode pendekatan yuridis normatif yaitu suatu penelitian melihat hukum sebagai norma dalam masyarakat untuk memberikan pandangan-pandangan dari penjelasan para ahli yang telah mengkaji sesuai dengan ketentuan kaidah dan norma yang berlaku.

F.2. Sumber Bahan Hukum.

Sumber bahan hukum dalam penulisan hukum ini terdiri dari tiga bagian yakni bahan hukum primer, bahan sekunder dan bahan hukum tersier.

- a) Bahan Hukum Primer terdiri dari Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014, Peraturan Majelis Permusyawaratan Republik Indonesia No. 1 Tahun 2014, serta Undang-Undang terkait dalam penulisan hukum ini.
- b) Bahan Hukum Sekunder Yaitu, bahan pendukung untuk melengkapi bahan primer, adapun bahan yang diperoleh, penulis melakukan penelitian dengan cara mempelajari literatur, buku, dokumen, tulisan ilmiah atau karya ilmiah yang berhubungan dengan permasalahan yang di tengahkan untuk memperoleh landasan teori.
- c) Bahan Hukum Tersier yaitu bahan hukum yang mendukung bahan hukum sekunder antarlain kamus hukum, ensiklopedia, dan lain-lain.

F.3. Teknik Pengumpulan Data.

Dalam penelitian ini teknik pengambilan atau pengumpulan data yang di gunakan adalah :

a) Studi Pustaka

Yaitu, mencari data mengenai hal-hal atau variabel yang berupa catatan, buku, surat kabar, internet, dan sebagainya.

F.4. Data Bahan Hukum.

Yaitu, dari data-data yang memperoleh dari sumber bahan primer dan sumber bahan sekunder sebagai penunjang, maka langkah selanjutnya adalah analisa data, hal ini di maksudkan untuk memperoleh jawaban dari permasalahan yang di ketengahkan sehingga dapat memperoleh suatu kesimpulan.

G. Sistematika Penulisan.

Sistematika adalah gambaran singkat secara menyeluruh dari suatu karya ilmiah dalam hal ini adalah penulisan skripsi. Adapun skripsi ini terdiri dari sub-sub bab yang diuraikan secara terperinci dan disusun secara hierarki sehingga yang satu dengan yang lainnya saling berkaitan. Adapun sub-sub bab ialah sebagai berikut :

BAB I PENDAHULUAN.

Dalam bab ini diuraikan mengenai latar belakang, rumusan masalah, tujuan penulisan, manfaat penulisan, metode penulisan, sistematika penulisan.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

Dalam bab ini mendeskripsikan tentang Tinjauan Umum tentang Konvesi dan Tinjauan Umum tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat.

BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Dalam bab ini membahas mengenai bagaimana keabsahan konvensi ketatanegaraan, dan implikasi hukum pelaksanaan sidang tahunan MPR sebagai konvensi ketatanegaraan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

BAB IV PENUTUP

Dalam bab ini berisi kesimpulan dan saran.

